

EL ESTADO LÍQUIDO: DISCUSIONES SOBRE LA VOLATILIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EVIDENCIAS DE ARGENTINA Y BRASIL (1995-2006)

*The liquid State: discussions on policy volatility and evidences
from Argentina and Brazil (1995-2006)*

Luciana CINGOLANI

Universidad de Maastricht (Holanda)

✉ luciana.cingolani@maastrichtuniversity.nl

BIBLID [1130-2887 (2010) 54, 43-68]

Fecha de recepción: enero del 2007

Fecha de aceptación y versión final: enero del 2010

RESUMEN: El artículo se propone ofrecer un análisis integral sobre la manera en que ha sido abordada la cuestión de la inestabilidad de las políticas públicas: su impacto en el desarrollo económico de los países, la heterogeneidad de enfoques teóricos que la estudian, las maneras en que ha sido conceptualizada y las posibles causas que la literatura ha delineado explicando el fenómeno. Ofrece asimismo un diagnóstico sobre los niveles de inestabilidad de las políticas en Argentina y Brasil entre los años 1995 y 2006 y discute brevemente algunas previsiones de la teoría a la luz de los resultados observados. Estos resultados arrojan una serie de conclusiones: a) hay un nivel sustancialmente más alto de inestabilidad de las políticas en Argentina que en Brasil; b) hay una desproporción entre la importancia del concepto como determinante del desarrollo y su sistematización como variable independiente, y c) se produce una serie de contradicciones entre diferentes corrientes neoinstitucionales, y entre algunas de estas teorías y la evidencia empírica.

Palabras clave: burocracias, Argentina, Brasil, políticas públicas, instituciones.

ABSTRACT: The article aims to present a comprehensive analysis of different aspects concerning the concept of policy instability: its impacts on economic development, the multiple and heterogeneous theoretical approaches that address it, the construction of its definition and the possible causes behind it. It also offers a diagnosis of policy instability levels in Argentina and Brazil between 1995 and 2006, and discusses some of the theoretical provisions in light of the evidence found. The general findings suggest that: a) there is a significantly higher level of policy

instability in Argentina than in Brazil, b) there is a mismatch between the importance of policy stability as a determinant of development and its systematization as independent variable, and c) a series of contradictions can be found between different rational choice neoinstitutionalist theories, and between some of these theories and the empirical evidence.

Key words: burocracias, Argentina, Brazil, public policy, institutions

I. INTRODUCCIÓN¹

La manera en que interactúan las fuerzas de cambio y la inercia de la continuidad es un tópico que históricamente ha concitado gran atención en el análisis social. La política no escapa a tal cuestión, y una vasta literatura ha visto la luz procurando establecer parámetros que permitan evaluar la extensión, las características e incluso la conveniencia del cambio político frente a la continuidad.

En lo que respecta a las políticas públicas, sin embargo, hay algunas preguntas que aún resta explorar con mayor rigurosidad, tales como: ¿qué factores propician cambios en las políticas que los gobiernos sostienen? Y más aún, ¿cuándo es deseable que estas políticas cambien?

El concepto de estabilidad de las políticas (*policy stability*) encierra una complicación que no ha sido salvada: mientras que es aceptado como un determinante importante del desarrollo de los países, no ha existido un debate sobre el mismo que permita enlazar la multiplicidad de enfoques que lo utilizan, conceptualizan y miden de formas diferentes. Al mismo tiempo, se registran importantes contradicciones y omisiones cuando es estudiado como variable dependiente, es decir, cuando se buscan sus causas.

La importancia de contar con programas de gobierno que representen reglas de juego previsibles y confiables es consistente con la importancia que el entramado institucional en general tiene para el bienestar y desarrollo de los países. Una extendida lista de trabajos provee evidencia de que instituciones débiles y subdesarrollo van de la mano (Rodrik, 1991; Aaron, 2000; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004; Jütting, 2003; Shirley, 2005). Según estos estudios el peso explicativo que tienen las instituciones en el desarrollo es mucho mayor que otras variables como la inversión, la innovación tecnológica, las características geográficas o los niveles de comercio internacional (Easterly y Levine, 2002; Rodrik, Subramanian y Trebbi, 2004).

En tal contexto, mucha de la literatura argumenta que la estabilidad de las políticas es una variable fundamental para el crecimiento sostenido de los países. Rodrik (1991) muestra que pequeños niveles de incertidumbre sobre cambios en las políticas contraen en niveles considerables la inversión del sector privado, dada su tendencia a

1. La autora también es parte de la Universidad de San Andrés (Argentina) y del Consejo Nacional de Investigaciones en Ciencia y Técnica de Argentina (CONICET). La autora agradece los invaluable aportes y ayuda de Miguel De Luca, Ernesto Calvo, Antonio Camou, Mercedes di Virgilio, Vicente Palermo, Carlos Pereira, Scott Desposato, Tyson Roberts, Mariano Tommasi, Andrés Malamud, Gustavo Dufour, Martín Ardanaz, la Fundación Sophia. Asimismo agradece los aportes de los evaluadores anónimos de la revista *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*.

congelar las decisiones durante esos periodos. Brunetti (1997) examina la relación entre el crecimiento del producto y otras cinco variables: democracia, estabilidad del gobierno, violencia política, volatilidad de las políticas y la percepción subjetiva de la sociedad hacia los programas de gobierno, procurando medir cuáles tienen mayor peso como incentivos o desincentivos para el desarrollo². Encuentra que tanto la volatilidad de las políticas como la percepción subjetiva de los programas son las que encuentran una asociación más estrecha, mientras que la democracia es la de menor incidencia (Brunetti, 1997: 180-181).

La cuestión de la relación entre previsibilidad y desarrollo tuvo su correlato en América Latina, en donde varios organismos internacionales han resaltado la importancia de contar con políticas más perdurables. Según un sondeo realizado por el PNUD a élites políticas, empresariales y económicas europeas, la cuestión de la inestabilidad de los programas «rankea» en segundo lugar entre los problemas más acuciantes de América Latina, luego de la pobreza (Valdés, 2007: 2). Asimismo, desde el Banco Interamericano de Desarrollo se plantea que aunque la derecha y la izquierda puedan disentir en cuanto a las opciones preferidas de políticas, el peor escenario posible está representado por un serpenteo errático entre ambos extremos (Stein *et al.*, 2006: 32).

El presente artículo se propone explorar algunas debilidades y contradicciones en torno a las investigaciones existentes sobre la estabilidad/inestabilidad de las políticas, y contrastar algunos de los hallazgos con los casos de Argentina y Brasil. Específicamente, los cuatro objetivos centrales serán: a) elaborar un marco analítico que contenga la diversidad de abordajes existentes en torno a los determinantes del fenómeno; b) brindar una discusión acerca de las formas en que se ha conceptualizado y medido esta inestabilidad; c) realizar un aporte metodológico respecto de esto último y aplicarlo a los casos argentino y brasileño entre 1995 y 2006; y d) valernos de los hallazgos empíricos para iluminar mejor algunas cuestiones sobre el tema y delinear nuevas ideas exploratorias al respecto.

II. DOS ENFOQUES SOBRE LOS DETERMINANTES DE LA INESTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS

Para evaluar los determinantes de la inestabilidad de las políticas resulta importante, en primer lugar, realizar un rastreo de las diferentes hipótesis que al respecto ha esgrimido la literatura. Al hacer esto, se encuentran dos subgéneros del enfoque neoinstitucionalista que brindan algunas explicaciones sobre el fenómeno: el neoinstitucionalismo de la elección racional y el neoinstitucionalismo histórico (Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003). Ambos ofrecen un buen contraste entre sí a partir del cual se podrá enmarcar la mayoría de los estudios que ofrecen algún tipo de explicación sobre el fenómeno de la inestabilidad de las políticas. Mientras que el primero pone el énfasis en variables

2. Su análisis abarca ocho estudios que cubren toda la gama de variables independientes: R. C. KORMENDI y P. G. MEGUIRE (1985); K. GRIER y G. TULLOCK (1989); M. CELASUN y D. RODRIK (1989); D. DOLLAR (1992); R. LEVINE y D. RENERLT (1992); J. AIZENMAN y N. MARION (1993); W. EASTERLY y S. REBELO (1993); R. PINDYCK y A. SOLIMANO (1993).

político-institucionales, el segundo centra su atención en determinantes de tipo burocrático-estatal.

II.1. Los determinantes político-institucionales

El neoinstitucionalismo de la elección racional considera que existen actores políticos (individuos o grupos) autointeresados, frente a los cuales las instituciones se erigen en las reglas, normas y constreñimientos escritos y no escritos que esos mismos actores utilizan para reducir la incertidumbre y controlar su entorno (North, 1990). Diferentes reglas propician diferentes ganadores y perdedores y le dan previsibilidad a las matrices de intercambios. Dentro de esta corriente resulta de interés evaluar los efectos que instituciones tales como el Poder Legislativo, el sistema de gobierno, el sistema electoral o las características partidarias de los gabinetes en el gobierno tienen sobre el sistema político general. Se destaca aquí aquella literatura que aborda específicamente la cuestión de la estabilidad/inestabilidad de las políticas como variable a explicar.

En cuanto al funcionamiento del Poder Legislativo, las corrientes denominadas «de dominación del Congreso» [*congressional dominance*] de la década de 1980 en los Estados Unidos ofrecen importantes aportes (Weingast y Moran, 1983; Weingast, 1984; Denzau y Mackay, 1983; Shepsle y Weingast, 1987; Calvert, Moran y Weingast, 1987). Tras postular inicialmente que la regla de la mayoría en las votaciones sería fuente de una gran inestabilidad en las decisiones, comenzaron luego a observar más en detalle la estructura del Congreso (Shepsle y Weingast, 1981; Weingast, 1984). Algunos referentes consideran, por ejemplo, que diferencias en la organización de las comisiones que componen la legislatura podrían expandir o contraer las áreas de equilibrio de políticas (Denzau y Mackay, 1983; Weingast, 1984). Interpretan que el poder de las comisiones proviene de sus poderes de agenda, que les permiten controlar la selección de temas y el procedimiento decisorio (Shepsle y Weingast, 1987).

Paralelamente, distintos autores observan que el control legislativo sobre las políticas es realizado a través de una serie de herramientas más complejas que aquellas predicadas por las teorías del equilibrio inducido por la estructura, ya que reconocen una mayor autonomía burocrática (McCubbins, Noll y Weingast, 1989; McCubbins y Schwartz, 1984). La menor permeabilidad de las agencias a las decisiones del Congreso de estos enfoques explicaría también los aceptables niveles de continuidad de las políticas en Estados Unidos.

Cox y McCubbins (1994: 218), por su parte, consideran que si bien la regla de mayoría produce resultados inestables, agregan que ciertas reglamentaciones partidarias sobre cómo votar en el plenario pueden coadyuvar a un mayor o menor grado de estabilidad de las decisiones. En este sentido, postulan que decisiones tales como la selección del orador por parte del partido o la organización y el diseño de los cargos en las comisiones son variables que le dan estabilidad y previsibilidad a las decisiones. Otros autores han investigado en la misma línea los impactos de diferentes procedimientos de votación legislativa en los equilibrios políticos resultantes, como Krehbiel (1997); Dion y Huber (1996) y Hixson y Marshall (2002).

Asimismo, algunos estudios afirmaron que el secreto de «tanta estabilidad» (Tullock, 1981) era en realidad el formato bicameral del Congreso estadounidense (Hammond y Miller, 1987; Miller, Hammond y Kile, 1996). También Shipan (2004) abona este argumento, que llevado al plano administrativo implica que dos principales en lugar de uno aumentarían la discreción de las burocracias, ya que resultaría más difícil romper el *statu quo*. Es así que surgen también investigaciones basadas en múltiples principales, y a contemplarse más rigurosamente la idea de autonomía burocrática. El trabajo de Calvert, McCubbins y Weingast (1989: 604) argumenta que el nivel de control que el Congreso en verdad tiene sobre la burocracia depende de cómo operen ciertas herramientas, tales como la estructuración legal y presupuestaria de la agencia, la determinación de sus competencias y su jurisdicción, la especificación de sus procedimientos administrativos y las características básicas del personal que allí se desempeña.

Asimismo, combinando el estudio de varias instituciones diferentes se desarrollaría luego una literatura flexible y generalizable sobre los determinantes de la estabilidad de las políticas. Tsebelis (1995, 1999) es su principal referente, al ser el primero en aplicar el modelo espacial de actores de veto a la política comparada. Este autor porta el mérito de quebrar la lógica de la comparación dicotómica entre instituciones (por ejemplo, parlamentarismo *vs.* presidencialismo) para analizar todas ellas desde una única matriz en función de la capacidad que tienen o no de introducir cambios en las políticas. Estos entramados están determinados por la cantidad y las características de los actores de veto existentes, definidos como cualquier actor que puede obstaculizar la adopción de una política, ya sea institucional o de partido (Tsebelis, 1998: 300). Ocasionalmente, otros actores como el Ejército, los grupos de interés, los sindicatos, las empresas o el Poder Judicial pueden ser también contabilizados como actores de veto (Tsebelis, 1998: 307-310). Según el esquema, se demostraría que la estabilidad de las políticas aumenta: a) con el número de actores de veto, b) con su incongruencia, entendida como la distancia de sus posiciones políticas, y c) la cohesión interna de cada uno de ellos.

También el trabajo de Weaver y Rockman (1993) indaga acerca del impacto que las variables institucionales tienen sobre las llamadas capacidades estatales, entre las que se encuentra la estabilidad de las políticas. El libro presenta varios estudios de políticas públicas comparadas en países desarrollados, que proveen alguna evidencia en ese sentido y que son al mismo tiempo utilizados por Tsebelis (1998) como ilustración de su argumento. Weaver y Rockman (1993) concluyen que los entramados institucionales son contingentes y no garantizan efectos en sí mismos, aunque sí pueden mejorar o empeorar situaciones específicas. En este sentido, sostienen que existe un *trade-off* entre la capacidad estatal de innovar y la capacidad de mantener la estabilidad de las políticas, y que ciertos arreglos institucionales favorecen una en detrimento de la otra. Por ejemplo, tanto los regímenes de separación de poderes como los de coalición o de sistema de partido dominante³ propician la estabilidad de las políticas, aunque menores

3. El trabajo clasifica en cuatro los tipos de regímenes políticos: separación de poderes, coalición, gobierno de partido y gobierno de partido dominante. El sistema de separación de poderes es

posibilidades para la innovación. En cambio, en los gobiernos de mayoría partidaria hay mayor inestabilidad y se favorece la innovación, ya que cuando cambia el partido en el gobierno se modifica casi la totalidad de la élite ejecutiva y legislativa, como lo ilustra el caso del Reino Unido. Tsebelis (1998) observa también que existen resultados muy similares entre los regímenes de separación de poderes y los de coalición (varios actores de veto), y entre los de partido mayoritario y partido dominante (pocos actores de veto). El trabajo de Bawn (1999) complementa el argumento, al demostrar para el caso alemán que los partidos que gobiernan solos son más capaces de reducir los niveles de déficit gubernamental que cuando esos mismos partidos gobiernan en coalición.

Por su parte, Huber (1998) postula que en los países parlamentaristas la inestabilidad ministerial afecta negativamente la capacidad del gobierno de innovar en materia de políticas, ya que limita la posibilidad de obtener información relevante durante las etapas de formulación e implementación de las mismas. Tras aplicar su modelo al área de salud en 18 democracias parlamentaristas avanzadas entre 1975 y 1989, concluye que cuanto mayor es la inestabilidad del gabinete, mayores son los problemas para contener el aumento presupuestario.

Existen, asimismo, otras investigaciones que parecen arrojar conclusiones similares en cuanto a la estabilidad de las políticas en los gobiernos de coalición. Tras desarrollar y aplicar un modelo de asignación de ministerios (*portfolio-allocation model*), Laver y Shepsle (1996) argumentan que los equilibrios de política que resultan de las negociaciones entre partidos previas a la formación de un gobierno de coalición suelen dar como resultado equilibrios centrípetos de políticas, es decir, que favorecen al votante medio. También Austen-Smith y Banks (1990) proponen un modelo teórico para explicar la manera en que la formación del gobierno, entendida como la repartición de cargos ministeriales entre partidos, afectará los resultados de políticas en un gobierno de coalición. Sostienen que los resultados de política no están «abiertos» a todo el espacio de coincidencias posibles entre los miembros, sino que, al repartirse los ministerios, las políticas se reducen a aquello que elige quien está a su cargo, y que suele ser muy difícil de revertir por parte de otros miembros de la coalición. Es decir, la política gubernamental es la suma de las políticas elegidas por cada uno de los miembros del gabinete. A diferencia de lo que postulan Laver y Shepsle (1996), el modelo muestra que las políticas no responden necesariamente al votante medio (ya que cada área queda en manos de una fuerza en particular), pero en ambos casos, se predice una alta estabilidad de las mismas en los gobiernos de coalición.

También el sistema electoral ha sido estudiado como variable explicativa del fenómeno. Rogowski (1987) sostiene que los sistemas de representación proporcional tienden en mayor medida a la estabilidad de las políticas que los de mayoría. Esto es

un sistema presidencialista con rotación periódica de los partidos en el poder (ej. Estados Unidos). Los gobiernos de coalición pertenecen a los parlamentarismos con varios partidos gobernando (ej. Italia). El gobierno de partido tiene lugar en los parlamentarismos donde gobierna un solo partido sin necesidad de coalición (ej. Reino Unido). Por último, el gobierno de partido dominante es aquel donde los gobiernos cuentan con partidos que permanecen mucho tiempo sin alternar (ej. Japón).

especialmente notorio en las economías abiertas, dado que allí los Parlamentos deben enfrentar una gran heterogeneidad de posiciones y evitan de esta manera la primacía de intereses particularistas, al tiempo que aumenta la participación y evaluación de las fuerzas sociales sobre las decisiones. El trabajo de Morelli y Tertilt (2000) ofrece evidencia de que los sistemas de representación proporcional generan políticas sustancialmente más estables que los sistemas de mayoría simple. En los últimos, como el de Gran Bretaña, es de esperar que cualquier ligera modificación en las preferencias de los votantes implique un giro completo en el liderazgo gubernamental, y por ende en las políticas. Esto no sucedería en un sistema proporcional, ya que allí se requiere un cambio mucho más grande en la distribución de las preferencias para que se modifique sustancialmente el esquema de gobierno. Aunque lo demuestran a través de un modelo teórico, y sin evidencia empírica, sostienen que sus conclusiones coinciden con las de otros estudios. Uno es el de Houser y Freeman (1998) sobre impuestos al trabajo en el Reino Unido y en Alemania entre 1980 y 1995, en donde se registra una variabilidad mucho mayor en el primero de los casos. Existen asimismo investigaciones ligadas al estudio de la deuda pública en diferentes contextos institucionales, como las de Alesina y Perotti (1995) y Roubini y Sachs (1989). Allí se constata que países con sistemas de representación proporcional no lograron reducir sus deudas luego de la retracción del Estado en los años setenta, como consecuencia de la inercia de sus políticas financieras.

Por último, el trabajo de Pereira, Singh y Mueller (2008) investiga el efecto de dos instituciones sobre la estabilidad de las políticas en América Latina: las reglas electorales y los poderes presidenciales. Según una modelización que realizan, las políticas son menos estables en países con experiencias recientes de gobiernos de mayoría. Además, el incremento del poder presidencial disminuye dramáticamente la estabilidad de las políticas, especialmente cuando las legislaturas son débiles. En cuanto a las reglas electorales, las conclusiones arrojan que no existen diferencias concretas entre los sistemas electorales de lista abierta y los de lista cerrada.

II.2. Los determinantes burocrático-estatales

A pesar de haber proliferado numerosas investigaciones sobre los impactos del entramado institucional sobre la estabilidad de las políticas, estas miradas fallan en considerar lo que sucede al interior del Estado como instancia previa a la implementación de las mismas. Las divergencias entre la literatura sobre instituciones políticas y gestión pública hacen que no existan marcos teóricos sólidos para estudiar los procesos de elaboración de las políticas de un modo integral. Las teorías contemporáneas sobre instituciones descansan en supuestos de la economía y de la ciencia política, habitualmente según los fundamentos de la elección racional. Ellas procuran simplificar situaciones y detalles del contexto institucional, cuestiones que son mucho más atendidas por la literatura sobre gestión pública y comportamiento organizacional (Hammond y Knott, 1999).

En lo que respecta al estudio de las burocracias y su relación con la estabilidad de las políticas, la corriente neoinstitucionalista histórica ofrece valiosos aportes. Este subgénero nace a partir de la necesidad teórica de responder a los nuevos interrogantes planteados por la gran transformación del Estado a nivel mundial durante los años setenta. A pesar de que la mayoría de los países compartieron sus ciclos de intervencionismo primero, y achicamiento del Estado después, el neoinstitucionalismo histórico destaca que se producen caminos de políticas muy diferenciados entre ellos, producto de sus respectivos legados culturales y organizativos.

Para esta corriente es el desempeño estatal lo que en gran medida determina el ritmo de los ciclos políticos y no al revés. En ese sentido, tratan de buscar mejores explicaciones para las diferencias nacionales de políticas en contextos con similares condiciones sociales o institucionales, que en general hallan en la organización particular de las burocracias (Lowi, 1964; Skocpol, 1979; Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1985; Hall, 1987; Mann, 1986; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Weir y Skocpol, 1993).

El neoinstitucionalismo histórico enfatiza la idea de dependencia de la trayectoria [*path-dependency*] y de consecuencias no buscadas, al tiempo que se preocupa por realizar análisis integrales que incluyan variables extraeconómicas (Hall y Taylor, 1996: 938). La dependencia de la trayectoria implica una inercia que hace que las reglas que rigen a las burocracias persistan y se reproduzcan. Éstas incluyen a los procedimientos, rutinas y convenciones formales o informales que se encuentran enraizados en la estructura organizacional y conforman los procedimientos operativos de la burocracia.

En un trabajo de orientación weberiana, Evans, Rueschmeyer y Skocpol (1985) instan a recuperar el estudio de las estructuras internas del Estado (características de la burocracia, capacidades estatales, infraestructuras e interacciones, herencias de políticas, innovaciones administrativas, etc.) como variables explicativas de importancia dentro de la ciencia política y la sociología comparadas. A diferencia de los enfoques weberianos más clásicos, procuran acercarse a una lógica más bien empírica e inductiva, orientada a llevar adelante comparaciones de raíz histórica y formular generalizaciones de nivel medio.

En ese marco nacen diversos estudios que retoman y reconceptualizan la idea de *autonomía estatal* (Mann, 1986, 1991; Weir y Skocpol, 1993). Weir y Skocpol (1993: 79) caracterizan esta autonomía en función de dos aspectos que varían de un país a otro frente a una misma coyuntura: a) los rasgos estructurales de los Estados y b) las herencias precedentes en las políticas públicas. Los autores ponen a prueba esta hipótesis al evaluar las diferentes respuestas de Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia a la crisis de 1929. Tras el análisis concluyen que ni las nuevas ideas de políticas necesarias para paliar los efectos de la crisis ni las coaliciones socialmente enraizadas en el Estado son suficientes para explicar las diferentes reacciones de estos Estados ante tal contexto. Además de ellas, la herencia en la política social de los países, al igual que la prevalencia de determinadas estructuras estatales dan cuenta de tales matices en los hallazgos. Sostienen que los propios actores políticos moldean sus demandas estratégicamente en función de los incentivos impuestos por estos factores, y no de modo

independiente a ellos. Algo similar hace Hall (1987) al preguntarse por qué Gran Bretaña y Francia toman caminos de políticas diferentes luego de la Segunda Guerra Mundial, a pesar de enfrentar condiciones similares. Estas disparidades quedan finalmente atribuidas a las lógicas organizacionales propias de cada país.

Como puede preverse, prepondera aquí una visión del cambio como algo continuo, lento, acumulativo y normalmente no premeditado. Éste depende mucho más de las circunstancias y de las situaciones particulares que de las intenciones de los actores. Por eso, se suele resaltar la incapacidad de las organizaciones para programar y darle dirección planificada a los procesos de reforma, contradiciendo la idea de que tengan metas claras y de que sus miembros se encuentren alineados bajo intereses comunes.

Uno de los grandes aportes a la visión incremental del cambio es Lindblom (1960). Este autor propone un acercamiento al denominado «modelo de cambio incremental», según el cual el método más usual para la toma de decisiones en política es la modalidad destinada a «salir del paso» (*muddling through*), que consiste en un patrón donde el cambio se produce a través de pequeños pasos sucesivos bajo el estímulo de solucionar cuestiones urgentes y cotidianas. Bajo esta nueva óptica, el análisis de políticas se centra en un método de comparaciones limitadas sucesivas, edificadas a partir de la situación vigente y su contraste con escenarios de cambio gradual alternativos.

El accionar incremental ayuda a recortar y simplificar la información disponible para la toma de decisiones y a delimitar un campo cerrado de cursos de acción posibles. En contraste con el análisis sinóptico o racional, el incrementalismo postula que: a) la selección de objetivos y el análisis empírico del contexto no están separados; b) al fusionarse los medios y los fines, no hay análisis de medios en función de fines sino un análisis conjunto; c) una política buena es aquella en virtud de la cual varios analistas logran ponerse de acuerdo; d) el análisis no es exhaustivo, dado que es imposible tomar todos los elementos relevantes; y e) al ser más bien práctico, es menos dependiente de la teoría para resolver los problemas (Lindblom, 1993: 406).

Este enfoque funciona como una especie de solución diferente respecto a la cuestión del cambio y la continuidad. Por un lado, minimiza el poder voluntarista de considerar escenarios sociales y políticos totalmente nuevos respecto a los anteriores y, por el otro, desestima también cierto determinismo de las teorías de la elección racional, que por su naturaleza lógica consideran que dos unidades sujetas a «leyes» y condiciones similares darían lugar a resultados similares. Aquí, en cambio, se piensa que ante condiciones similares los eventos pueden desarrollarse de maneras diferentes, sin que rompan totalmente con la inercia del pasado.

Existe toda una serie de trabajos que argumentan teóricamente y demuestran a través de un gran número de casos que más allá de los incentivos institucionales existentes los productos de las agencias son dependientes de la trayectoria (Jones, Sulkin y Larsen, 2003; Pierson, 2000 y 1993; Alston, Eggertsson y North, 1996; Wildavsky, 1992; Thelen y Steinmo, 1992; Rose, 1990).

En un exhaustivo estudio de la evolución del presupuesto federal de Estados Unidos, Wildavsky (1992: 82) muestra que el proceso de elaboración del mismo es de base histórica, ya que los programas se negocian cada año sobre la base del año anterior, y los

vigentes tienen siempre más prioridad que los nuevos. Sostiene que «el principal determinante del presupuesto de este año es el presupuesto del año pasado». En un trabajo de Alston, Eggertsson y North (1996) se presentan nueve estudios de caso de países desarrollados y en desarrollo durante diferentes momentos históricos, en los que pueden verse los cambios institucionales como ajustes progresivos e incrementales orientados a reducir la incertidumbre.

En resumen, mientras que el primer enfoque formula hipótesis acerca de los cambios que diferentes reglas generan en la capacidad innovadora de los gobiernos, el segundo alerta sobre los mecanismos inerciales de las burocracias, que bien pueden torcer dichas predicciones.

III. ¿CÓMO CONCEPTUALIZAR Y MEDIR LA INESTABILIDAD DE LAS POLÍTICAS?

Para poder contrastar la validez de muchos de los argumentos mencionados, un primer paso indispensable es poder medir con claridad la inestabilidad de las políticas. El problema principal que se destaca al respecto es la carencia de definiciones operativas, objetivas e integrales del concepto. En primer lugar, las variables dependientes de los estudios examinados son enunciadas de diferentes modos: estabilidad (McCubbins, Noll y Weingast, 1989; Calvert, McCubbins y Weingast, 1989; McCubbins y Schwartz, 1984; Rogowski, 1987; Tsebelis, 1995; Pereira, Singh y Mueller, 2008); capacidad de innovación (Huber, 1998; Bawn, 1999); consistencia (Cox y McCubbins, 1994); o continuidad (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999; Haas, 2004). En segundo lugar, las definiciones de estos conceptos muchas veces ni siquiera son presentadas. En tercer lugar, en los casos en que son presentadas hay diferencias de naturaleza muy grandes. Por ejemplo, mucha de la literatura sobre estabilidad de las políticas inducida por la estructura entiende las políticas como las decisiones tomadas por los poderes legislativos (Tsebelis, 1998; Laver y Shepsle, 1996; Austen-Smith y Banks, 1990; Calvert, McCubbins y Weingast, 1989; McCubbins y Schwartz, 1984). En otros artículos, en cambio, se las entiende también como decisiones implementadas por los gabinetes (Huber, 1998; Bawn, 1999; Huber y Lupia, 2001).

A todo lo anterior, se debe agregar que existe una disparidad bastante notoria en torno a los indicadores utilizados. Por ejemplo, Tsebelis utiliza como indicador el tamaño del denominado *winset* del *statu quo*, es decir, el conjunto de propuestas políticas pasibles de derrotar al *statu quo* considerando las respectivas curvas de indiferencia de los actores de veto en relación al mismo (1998: 297). Autores como Huber (1998) y Bawn (1999) evalúan porciones del gasto público en determinadas áreas; Houser y Freeman (1998), Alesina y Perotti (1995) y Roubini y Sachs (1989) se preocupan por déficit y deudas, y otros estudios se ocupan de áreas puntuales de política, sin indicadores específicos (Weaver y Rockman, 1993).

Como ya hemos afirmado, la mejoría de las conceptualizaciones y de los indicadores nos obliga a explorar mucho más empíricamente la cuestión de la estabilidad de las políticas. Poder definir cuáles son los niveles adecuados de estabilidad y de innovación sólo se logra con estudios de caso comparados, ya que cambio y continuidad

son conceptos subjetivos, que se refieren en última instancia a diferentes ritmos de cambio. De no existir contrastes entre los casos, no hay forma de dilucidar una cosa o la otra.

Entonces, ¿cómo medir la inestabilidad de las políticas? Haremos referencia a dos instrumentos que han sido desarrollados y que pueden complementarse satisfactoriamente. En primer lugar, un indicador utilizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y, en segundo lugar, un indicador que ha sido desarrollado por la autora en un trabajo anterior denominado Patrón Intertemporal de Continuidad Estatal (PICE) (Cingolani, 2008).

El Informe de Progreso Económico y Social en América Latina (IPES) de 2006 elaborado por el BID sostiene que durante los últimos quince años algunos países fueron capaces de mantener la orientación básica de sus políticas durante mucho tiempo, y lograron así un entorno predecible y estable, mientras que otros experimentaron cambios de sus políticas cada vez que se modificó el gobierno (Stein *et al.*, 2006: 5). El objetivo del informe es establecer el vínculo existente entre instituciones políticas y las llamadas «características externas de las políticas»: a) estabilidad⁴, b) adaptabilidad, c) coherencia y coordinación, d) calidad de implementación y de la efectiva aplicación, e) orientación al interés público y f) eficiencia⁵.

Como una alternativa que complementa algunos aspectos del índice del IPES, se apea también al Patrón Intertemporal de Continuidad Estatal (PICE)⁶.

Como se desprende de su nombre, el mismo se propone evaluar el nivel de continuidad intertemporal de algunos elementos del Estado que permiten, a su turno, predecir posteriores niveles de estabilidad en las políticas públicas. Este patrón se compone de tres dimensiones: a) la variación en los programas del presupuesto nacional; b) la variación en el organigrama del Poder Ejecutivo nacional; y c) la duración de los funcionarios dentro de los diferentes niveles del Ejecutivo nacional⁷.

4. La cuestión de la estabilidad fue medida a través de cinco indicadores: a) la desviación estándar del índice de libertad económica de Fraser para el país; b) el grado al que los cambios legales o políticos limitan la capacidad de planificación de las empresas; c) el grado en que los nuevos gobiernos respetan los compromisos asumidos por los regímenes precedentes; d) la capacidad del Estado para establecer y mantener prioridades entre objetivos contrapuestos; e) el grado en que los gobiernos garantizan la estabilidad de las políticas. Para más detalle sobre la metodología véase el Capítulo 6 del informe y el Apéndice 1 en E. STEIN *et al.* (2006: 283-299).

5. Estas últimas se miden a partir de dos fuentes principales: el Informe de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial y una encuesta de opinión específica para este estudio sobre capacidades estatales, basada en el trabajo sobre el mismo tópico de R. K. WEAVER y B. A. ROCKMAN (1993).

6. Este índice tiene una serie de ventajas respecto al anterior: permite detectar cambios de corto plazo, se basa en cambios objetivos en lugar de percepciones, mide todas las áreas de política y no solamente aquellas de interés para los interlocutores del sector privado y es un indicador que puede ser fácilmente adaptado y utilizado por cualquiera que lo desee.

7. Para operacionalizar estas tres dimensiones se utilizaron los siguientes indicadores: a) la continuidad de los programas presupuestarios ejecutados por todos los ministerios y la Presidencia entre 1995 y 2006; b) la continuidad de la estructura de la Administración Central a nivel de ministerio, secretaría y subsecretaría entre 1995 y 2006; c) la continuidad de los funcionarios que ocuparon los cargos del punto anterior. Se han construido cuatro bases de datos, dos correspondientes a la Argentina

Según todos estos indicadores, el resultado de las distintas dimensiones para los países de América Latina en 2006 es el siguiente:

TABLA I
NIVELES DE DESEMPEÑO EN LAS CARACTERÍSTICAS CLAVE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
EN AMÉRICA LATINA SEGÚN EL INFORME IPES (2006)

País	Estabilidad	Adaptabilidad	Implementación y aplicación efectiva	Coordinación y coherencia	Orientación al interés público	Eficiencia	Índice de políticas
Argentina	Baja	Media	Baja	Baja	Media	Baja	Baja
Bolivia	Media	Alta	Media	Media	Media	Media	Media
Brasil	Alta	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta
Chile	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Alta	Muy Alta
Colombia	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Costa Rica	Alta	Media	Alta	Media	Alta	Alta	Alta
Ecuador	Baja	Media	Baja	Media	Baja	Baja	Baja
El Salvador	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Guatemala	Media	Media	Baja	Media	Baja	Media	Baja
Honduras	Alta	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
México	Alta	Media	Alta	Media	Media	Alta	Alta
Nicaragua	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Baja
Panamá	Media	Baja	Media	Baja	Baja	Baja	Baja
Paraguay	Media	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja	Baja
Perú	Media	Media	Media	Media	Media	Media	Media
República Dominicana	Media	Media	Media	Media	Baja	Media	Media
Uruguay	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media	Alta
Venezuela	Baja	Baja	Media	Baja	Media	Baja	Baja

Fuente: E. STEIN y M. TOMMASI (2005); E. STEIN *et al.* (2006: 147).

y dos a Brasil. Para cada uno de los países, una de las bases recopila información sobre los programas del presupuesto nacional ejecutado por el Poder Ejecutivo a nivel de la administración central y descentralizada entre los años 1995 y 2006 para Argentina y entre 1997 y 2006 para Brasil. El otro par de bases reúne información sobre los organigramas (que se designan estructuras organizativas) del Poder Ejecutivo, así como también de los funcionarios que estuvieron a cargo de estas reparticiones. En función de los datos recabados, se confeccionaron tres índices para cada una de las dimensiones exploradas: programas, estructuras del organigrama y funcionarios. El primer índice mide el nivel de discontinuidad interanual de la totalidad de los programas existentes por entonces (IDprog). Posteriormente, será medido sobre los datos de Argentina y Brasil. La estimación del índice para un

determinado año se calcula de la siguiente manera: $IDprog_z = \frac{\sum (E_{zx} - E_{(z-1)x})^2}{\sum (MAX[E_{zx}; E_{(z-1)x}])}$ donde: a) Z repre-

senta el año sobre el que se quiere calcular el índice; b) E representa la existencia o inexistencia de un determinado programa durante el año Z, adoptando el valor de 1 en el primer caso y 0 para el segundo; c) x representa el número de observación o caso (programa) de que se trate. El segundo es el índice de discontinuidad interanual de las estructuras (IDest), que mide el nivel de esta variación considerando la totalidad de los ministerios, secretarías y subsecretarías del Poder Ejecutivo nacional:

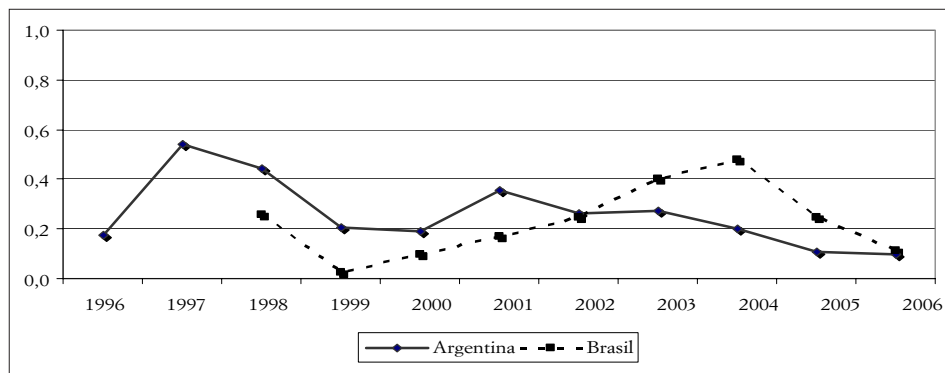
$IDest_z = \frac{\sum (E_{zx} - E_{(z-1)x})^2}{\sum (MAX[E_{zx}; E_{(z-1)x}])}$ Aquí, a) Z representa el año sobre el cual se quiere calcular el índice;

b) E representa la existencia o inexistencia de la repartición; c) x representa el número de observación o caso para cada repartición. El tercer índice mide el nivel de discontinuidad interanual de los

funcionarios que ocuparon las reparticiones destacadas anteriormente $IDfunc_z = \frac{\sum \sqrt{(E_{zx} - E_{z-1x})^2}}{(\sum E_{zx})(\sum E_{z-1x})}$ (IDfunc):

Al medir la primera de las dimensiones (IDPROG) en los dos países obtenemos el siguiente gráfico:

GRÁFICO I
ÍNDICE DE DISCONTINUIDAD DE PROGRAMAS. ARGENTINA-BRASIL (1996-2006)*



*En el año 2000 se realiza un cambio de metodología en la clasificación de los programas en Brasil, que hace imposible la comparación con el año anterior.

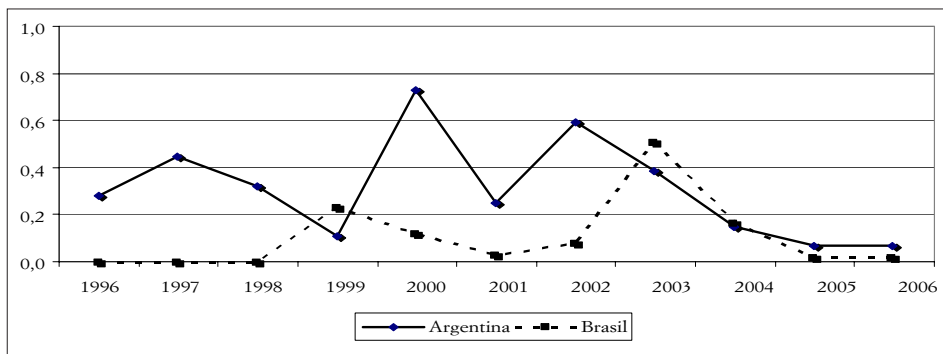
Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la Contaduría General de la Nación argentina y la *Controladoria Geral da União* de Brasil.

En el caso argentino, observamos la existencia de una tendencia decreciente a través del tiempo en la discontinuidad interanual de los programas. Cada valor debe leerse como la proporción de programas que o bien culminó su existencia o bien fue iniciado en relación a la suma de los dos años que se comparan. Vemos, entonces, que en promedio Argentina modifica un 26% de sus programas presupuestarios nacionales de un año a otro. Asimismo, nos muestra que los años posteriores a la asunción de un nuevo gobierno (o nueva administración, como en caso del segundo mandato de Carlos Menem en 1996) el índice se incrementa, aunque en menor medida a través del tiempo. Hacia los años 1996 y 1997 –luego de llevadas a cabo las denominadas «reformas de segunda generación»–, más del 50% de los programas ejecutados fueron inaugurados o bien dados de baja. Esta discontinuidad fue incluso mayor que aquella registrada en el gobierno de la Alianza (2000-2001) respecto a la gestión anterior. El gobierno de Eduardo Duhalde (2002) representa la transición política de mayor continuidad, ya que en la de Néstor Kirchner en 2003 se registró un nivel ligeramente superior.

La serie de datos de Brasil nos muestra un pico principal en la evolución de la variación interanual de programas, durante los años 2003-2004, que coincide con dos hechos: en el año 2002 concluye el mandato de Fernando H. Cardoso y asume en 2003 Lula da Silva, y hacia el año 2004 se da inicio a la ejecución de un nuevo Plan Plurianual (PPA) de tres años (2004-2007).

En segundo lugar, observamos la discontinuidad interanual de las estructuras (IDest):

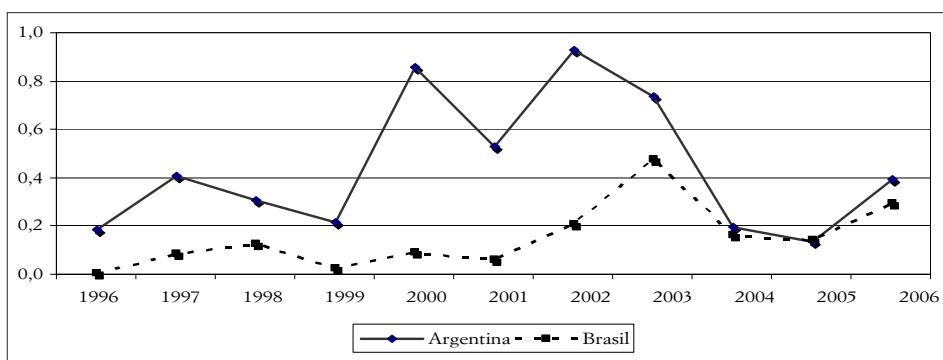
GRÁFICO II
ÍNDICE DE DISCONTINUIDAD DE LAS ESTRUCTURAS ARGENTINA-BRASIL (1996-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Boletín Oficial Argentino y de la Base de Legislación Federal de Brasil.

En este gráfico se registra también una correspondencia entre los ciclos de variación de las estructuras y los cambios de gobierno, aunque esta vez mucho más estrecha. Pueden apreciarse en Argentina fenómenos de renovación muy fuerte de las estructuras en las transiciones de De la Rúa y de Duhalde. En Brasil pueden observarse en este caso dos picos en el índice, el mayor de ellos coincide con el cambio de gobierno de 2003, y el segundo con el comienzo de la segunda gestión de Cardoso en 1999. La variación de las estructuras es significativamente mayor en Argentina que en Brasil, además de registrar ciclos más pronunciados y sensibles a los *shocks* políticos.

GRÁFICO III
ÍNDICE DE DISCONTINUIDAD DE FUNCIONARIOS. ARGENTINA-BRASIL (1995-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Boletín Oficial Argentino y el *Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal* (SIORG) de Brasil.

En tercer lugar, se observa el índice de discontinuidad interanual de los funcionarios (IDfunc) para los dos países en estudio. Como es de esperar, los cambios de gobierno impactan fuertemente en la proporción de renovación de los funcionarios, de modo aún más pronunciado que en el caso de las estructuras. En las tres transiciones argentinas del periodo (1999, 2002 y 2003) se registran los mayores niveles de renovación de funcionarios, siendo casi total en la segunda.

En el caso brasileño es de destacar que el cambio de gobierno a favor de un nuevo partido como el Partido de los Trabajadores (PT) en 2003 implicó el recambio de menos del 60% de los funcionarios comprendidos en el estudio. Hacia el final del primer mandato de Lula en 2006, se observa el segundo recambio importante de autoridades. De la comparación entre los países surge la siguiente evidencia.

Al igual que en el caso de las estructuras, se registra un nivel de discontinuidad de los funcionarios mucho más importante en el caso de Argentina que de Brasil, acompañado por una mayor volatilidad de los índices⁸. Si se observa, p.r otra parte, el promedio de días de permanencia de los funcionarios en los dos países se obtienen los siguiente resultados:

TABLA II
DURACIÓN PROMEDIO DE LOS FUNCIONARIOS (DÍAS)
ARGENTINA Y BRASIL (1995-2006)

	Argentina	Brasil
Ministros	483,56	1.247,79
Secretarios	574,47	866,01
Subsecretarios	426,05	969,73*
Promedio total	479,62	927,42

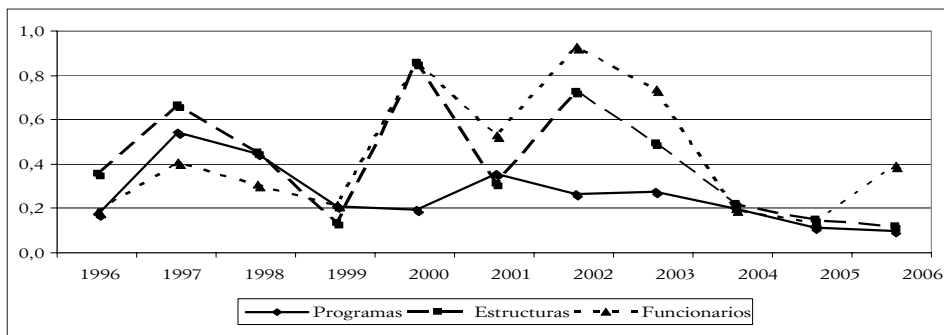
*El n.º de casos correspondiente a subsecretarios en Brasil es significativamente más bajo que en el caso argentino.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Boletín Oficial Argentino y el *Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal* (SIORG) de Brasil.

Las tres dimensiones de lo que se ha denominado Patrón Intertemporal de Continuidad Estatal (PICE) podrían asimismo evaluarse en conjunto:

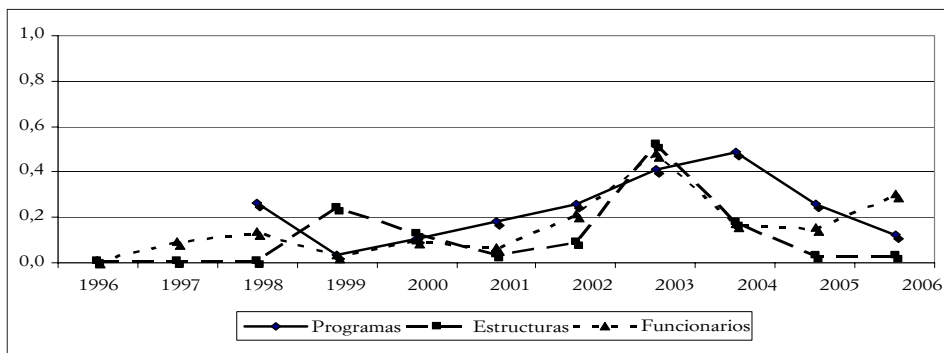
8. Cabe aquí aclarar que en el caso brasileño existen limitaciones a la permanencia en el cargo de aquellos funcionarios públicos que se presentan a elecciones de presidente, gobernador o intendente (*prefeito*). El inciso 6 del capítulo 14 de la Constitución establece que en estos casos los funcionarios deben renunciar a sus cargos no menos de seis meses antes de la elección. Si bien en la muestra el sesgo que introduce esta medida es marginal, ya que el grueso de los casos se concentra en funcionarios de segunda y tercera línea (que difícilmente se postulan a estos cargos), su hipotética eliminación redundaría en una mayor durabilidad de los funcionarios brasileños, favoreciendo aún más el contraste entre Argentina y Brasil.

GRÁFICO IV
ÍNDICE DE DISCONTINUIDAD DE PROGRAMAS, ESTRUCTURAS Y FUNCIONARIOS
ARGENTINA (1995-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Boletín Oficial Argentino.

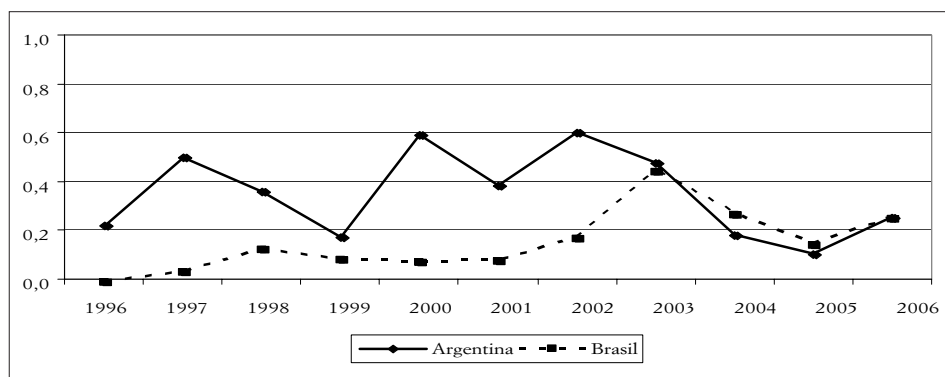
GRÁFICO V
ÍNDICE DE DISCONTINUIDAD DE PROGRAMAS, ESTRUCTURAS Y FUNCIONARIOS
BRASIL (1995-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Base de *Legislación Federal* y del *Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal* (SIORG) de Brasil.

Por último, el Patrón Intertemporal de Continuidad Estatal (PICE) se construye a partir de combinar en un solo índice las tres dimensiones anteriores, con igual ponderación de cada una. Es de notar que si bien se denomina patrón de continuidad como término genérico, los niveles altos indican discontinuidad, al igual que en los índices específicos. Al calcular el PICE se obtendría el siguiente resultado:

GRÁFICO VI
PATRÓN INTERTEMPORAL DE CONTINUIDAD ESTATAL (PICE)
ARGENTINA Y BRASIL (1995-2006)



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Boletín Oficial Argentino, de la Base de *Legislación Federal de Brasil* y del *Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal* (SIORG) de Brasil.

IV. EVALUANDO LAS PREDICCIONES

Al aplicar estos índices a los dos países que son objeto de este estudio se pueden entonces poner a prueba algunas de las predicciones delineadas en la primera sección. Cuando se mide el fenómeno de la estabilidad de las políticas según dos indicadores diferentes se obtiene en ambos casos que la inestabilidad de las políticas en Argentina es sustancialmente mayor que en Brasil.

La baja duración inalterada del esquema de programas, organigramas y funcionarios en el caso argentino permite prever muchos más problemas en la implementación de la legislación, independientemente de la frecuencia con que esta última se vea modificada. También plantea dudas acerca de la capacidad del Estado para conservar una memoria institucional y acumular un aprendizaje sobre sus aciertos y errores. Resulta especialmente llamativo que dentro de una misma administración se produzcan reformas integrales que tienen corta vida antes de la siguiente reorganización.

Esta situación obliga a ahondar en las causas de tal inestabilidad. Según se vio en la literatura revisada, existen dos grandes marcos explicativos: el de los determinantes político-institucionales y los burocrático-estatales. Dado que tanto el indicador del BID como el PICE se limitan a cuantificar el fenómeno, los indicadores por sí solos no revelan con precisión qué factores están operando.

En este sentido, la comparación entre países resulta fundamental, ya que sirve para contrastar el peso relativo de cada tipo de determinante descrito. Ello es posible porque muchos de los factores institucionales que la literatura señala como relevantes se pueden tomar como una variable dada en el caso específico, y ver si los resultados se corresponden con las predicciones de la literatura, comparativamente

con lo que sucede en otros países. Lógicamente, la reafirmación de las asociaciones a través de correlaciones debería hacerse con un número alto de casos para corroborar las hipótesis. Sin embargo, tomando pocos casos alcanzaría para mostrar algunas debilidades.

Buena parte de las predicciones de los modelos neoinstitucionalistas cercanos a la elección racional son relativamente fáciles de contrastar. Muchas variables institucionales entre Argentina y Brasil pueden aislarse debido a su similitud, ya que sólo existen algunas ligeras diferencias dentro del plano macroinstitucional en el que se mueve la literatura revisada. En ambos casos existe un sistema presidencialista de gobierno y una legislatura bicameral. Los dos son países federales, en donde las instancias provinciales (o estatales) son el centro de la política electoral. Además, ambos tienen un sistema electoral de base proporcional para elegir a sus diputados. Argentina tiene un sistema proporcional de fórmula D'Hondt aplicado por distritos de magnitudes reales entre 2 y 35, con listas cerradas y bloqueadas y con un umbral del 3 % del padrón electoral del distrito. Brasil tiene un sistema también proporcional aplicado por distritos de magnitudes entre 8 y 70, con la fórmula Hare sin barrera y con listas abiertas. En parte como consecuencia de esto, en ese país preponderan los gobiernos de coalición, mientras que en Argentina se impone el formato monopartidario de gobierno.

Aquí caben dos lecturas posibles y complementarias. Por un lado, al ser el sistema electoral brasileño más proporcional que el argentino (propiciando por ende una mayor emergencia de actores de veto partidarios), parecerían cumplirse las previsiones de alta estabilidad de las políticas que postulan los modelos espaciales⁹. Por otra parte, puede también pensarse que dada la gran cantidad de variables macroinstitucionales que guardan similitud en ambos países, el contraste institucional entre los sistemas electorales resulta muy marginal para dar cuenta del gran contraste en la estabilidad de las políticas.

Esto sugeriría que los determinantes político-institucionales explican una parte del fenómeno, pero no todo. En consecuencia, pareciera necesario enriquecer el análisis reforzando el papel de los determinantes estatal-burocráticos de la estabilidad.

El problema en este punto es que si los determinantes político-institucionales no logran explicar totalmente los resultados en la continuidad, entonces sólo quedan marcos analíticos mucho menos precisos para ver exactamente qué elementos del otro tipo de determinantes están afectando. Entre los determinantes burocrático-estatales no se ha desarrollado un conjunto conceptual que permita operacionalizar los elementos que fomentan un mayor desarrollo de las capacidades burocráticas, en función de su consecuente potencial estabilizador en las políticas.

9. En este punto cabe aclarar una disonancia que se produce con el enfoque de P. SPILLER y M. TOMMASI (2007). Ellos consideran que la coordinación entre actores se ve beneficiada por una menor cantidad de participantes, por lo que habría que esperar que esta cooperación (que conduce a la estabilidad) fuera mayor en el caso argentino. En realidad, la mayor parte de la literatura sostiene que la estabilidad es el resultado de la dificultad de moverse del *statu quo* por parte de muchos actores simultáneamente, lo que coincide mejor con la evidencia encontrada en Argentina y Brasil.

Con relación a esto, se cree que es muy importante considerar con más cuidado una serie de instrumentos que regulan y enmarcan el trabajo interno de las burocracias, y que probablemente estén contribuyendo al desarrollo de mecanismos más inerciales de funcionamiento del Estado en Brasil. Aunque solamente de modo exploratorio, se ha visto en un trabajo previo que algunos de esos elementos ofrecen importantes contrastes entre los casos, y podrían formar parte de la explicación en los respectivos niveles de inestabilidad de las políticas (Cingolani, 2008)¹⁰.

El profesionalismo de la burocracia, la existencia de evaluaciones periódicas de los programas, la planificación estratégica, la participación ciudadana institucionalizada en relación directa con las burocracias, el desarrollo de arenas de coordinación territoriales y temáticas (ej. consejos profesionales), la existencia de sistemas de información sólidos que minimizan la discrecionalidad, etc., podrían ser elementos a considerar en el futuro dentro de los determinantes burocrático-estatales de la estabilidad de las políticas.

El adecuado nivel de desarrollo profesional y una alta homogeneidad de las burocracias, por ejemplo, le permitirían al Estado contar con procedimientos de gestión más institucionalizados, sólidos y eficientes, y que resultan menos vulnerables a una posible utilización discrecional y errática de los mismos. Sumado a lo anterior, la existencia de sistemas de evaluación y monitoreo periódicos de los programas de gobierno redundaría en la consolidación de nuevos criterios que complementan a la mera voluntad política a la hora de definir la continuidad o finalización de una medida. Esto es de suma importancia, ya que implica la necesidad de fundamentar cuidadosamente este tipo de decisiones, en vez de asumirlas como naturales luego de cada recambio político. En muchos casos estos cambios acaban por representar interrupciones abruptas a procesos de gran maduración en la gestión. Si bien la planificación estratégica es una herramienta cuyos beneficios han sido muchas veces cuestionados, la existencia de lineamientos y metas generales conocidas por todos los actores relevantes puede contribuir a que existan mayores niveles de continuidad en el trabajo. Sin dudas otra pieza clave de la estabilidad es la participación ciudadana en la gestión, ya que al no estar sujeta a los cambios políticos permitiría en parte guardar mucha de la memoria institucional y de la experiencia que puede perderse durante las transiciones políticas. En una línea similar, la existencia de instancias de coordinación interjurisdiccional e intertemáticas (por ejemplo, entre ministerios o áreas de gestión) también propiciaría un nivel de integralidad que dificulta los cambios de rumbo abruptos en manos de pocas personas. Por último, la existencia de sistemas de información consolidados y perdurables también facilitaría enormemente la continuidad de las políticas, al proveer bases estables para la toma de decisión.

10. A los fines de detectar con precisión los factores que explican las lógicas propias de cada área de política en cada país resulta de extrema relevancia avanzar en estudios de caso que incorporen perspectivas metodológicas amplias, tales que permitan detectar la mayor cantidad posible de detalles. Esto excede largamente el espíritu del presente trabajo pero es un elemento complementario esencial para desarrollar a futuro la cuestión.

La idea de atraer más la atención sobre los determinantes estatal-burocráticos de la estabilidad de las políticas tiene que ver con facilitar el abordaje de la cuestión a través de instrumentos concretos de gestión. A lo largo de la investigación se ha tratado a los factores político-institucionales como variables con un alto nivel de abstracción y de difícil modificación. A través de nuestro estudio comparado hemos podido ver que el peso de las mismas no es necesariamente determinante en la explicación de los resultados, aunque hacen falta mayores precisiones a futuro. Incluso si pudiera probarse que el entramado legal-institucional y las características políticas de quienes gobiernan inciden claramente en los niveles de continuidad del trabajo estatal, lo estarían haciendo a través de mecanismos indirectos y que encierran grandes costos políticos a la hora de hacer reformas. Si operar indirectamente sobre los determinantes de la estabilidad tiene un alto costo, y además sus efectos no están demostrados con claridad, es posible que resulte una estrategia más eficiente comenzar a actuar directamente sobre los problemas de inestabilidad a partir de las herramientas que el Estado tiene para ello.

V. CONCLUSIONES

El análisis precedente deja una serie de reflexiones. Como destacamos al comienzo, se observa que se produce una falta de correspondencia entre la importancia que tiene la estabilidad de las políticas como determinante del desarrollo y el estudio de la misma como variable dependiente. Si bien existe una serie de estudios empíricos que relaciona la estabilidad de las políticas con el desarrollo, la primera no ha sido abordada con la misma rigurosidad como fenómeno a explicar. Una primera consecuencia de esto es que los debates sobre desarrollo institucional se vean teórica y operativamente constreñidos y carentes de propuestas para los países en desarrollo.

Si bien la estabilidad de las políticas ha sido directa o indirectamente la preocupación de numerosos trabajos, pareciera que el gran esfuerzo de sistematización realizado en torno a las variables independientes –ya sean éstas de carácter institucional, político, social o burocrático-estatales– hace que las investigaciones lleguen con una especie de «agotamiento» a la construcción de la variable dependiente. Por eso, ella no logra tener la entidad suficiente para ser conceptualizada con precisión. Esto, a su turno, acarrea una serie de problemas.

Uno de ellos es que se produce un gran eclecticismo teórico (que se ha intentado simplificar a través de la exposición de los dos tipos de neoinstitucionalismo) a la hora de delimitar los determinantes de la estabilidad de las políticas. Los estudios se mueven generalmente «dentro» de cada enfoque y no «a través» de ellos, por lo que hay muchas dificultades para combinarlos. Más aún, incluso si se tomaran los determinantes por separado, se encuentran problemas en un plano más operativo. Si es cierto que la falta de estabilidad en las políticas explica parte del subdesarrollo (e indudablemente es consecuencia del mismo también), entonces resulta fundamental abordar soluciones para este fenómeno. Sin embargo, aquellas que se infieren de sus causas se presentan como inadecuadas.

Si al estudiar los determinantes del fenómeno se encuentran caminos posibles, la pregunta es: ¿cuáles serían las propuestas específicas para que los sistemas políticos reaccionen a la alta inestabilidad de sus programas de gobierno? Se encontraría aquí que existe una correspondencia poco adecuada entre los diagnósticos formulados por la teoría y los posibles cursos de acción que se abren, considerando la importancia de actuar sobre las causas y no sobre los efectos.

Si se pasa revista, por ejemplo, a las investigaciones que han abordado la relación de nuestro esquema (los determinantes político-institucionales), las conclusiones sugerirían respuestas un tanto controvertidas, como por ejemplo: a) pasar de sistemas unicamerales a sistemas bicamerales; b) pasar de sistemas presidencialistas a sistemas parlamentarios; c) pasar de sistemas electorales de mayoría a sistemas proporcionales; d) reforzar el criterio de procedencia partidaria de los ministros y evitar la designación de *outsiders*; e) introducir figuras como el voto de censura en los congresos; f) procurar la mayor durabilidad posible de los funcionarios. Algunas de ellas podrían a lo sumo propiciarse, e incluso así resultarían poco confiables. Asimismo, se agregarían unos cuantos interrogantes: ¿es mejor realizar todas ellas o sólo algunas? ¿Cuáles? ¿Y qué hacer con las investigaciones que son contradictorias sobre los determinantes, o bien afirman la no relevancia de ciertas instituciones?

Como parte del obstáculo anterior, ocurre que no existen consensos valorativos definitorios sobre las instituciones exploradas, ya que si bien pueden favorecer a la estabilidad de las políticas, pueden generar otros problemas. Un ejemplo clásico podría ser el caso de los sistemas proporcionales, que si bien tienen como ventaja la mejor representación parlamentaria de las preferencias electorales, y parecen coadyuvar a la estabilidad de las políticas, al mismo tiempo dificultan la toma de decisiones.

Parte del mismo problema es que no están claras las ventajas de la estabilidad, *vis-à-vis* otras características de las políticas aparentemente contrarias pero igualmente deseables. Se ha destacado aquí que se trata de un concepto con connotaciones positivas, basado en la literatura sobre desarrollo. Pero como se ha visto, así como la estabilidad puede contraponerse a la inestabilidad, también puede contraponerse a la innovación. Sostiene Tsebelis que en la literatura no existe un consenso acerca de cuán preferible es que existan mayores o menores niveles de estabilidad de las políticas (1998: 295). En muchos casos, la estabilidad podría interpretarse más como sinónimo de parálisis y estancamiento que de armonía. Muchas investigaciones, por ejemplo, presentan una preocupación por la innovación particularmente y no por la estabilidad (Huber, 1998; Bawn, 1999). Lo problemático es que tanto innovación como estabilidad son capacidades estatales (Weaver y Rockman, 1993), y por lo que hemos examinado, parecen estar en contradicción. Ninguna de las disciplinas que estudia estas cuestiones ha podido clarificar esta relación ni definir con más precisión los conceptos. En consecuencia, parece necesario crear tipologías que permitan diferenciar, por ejemplo, la estabilidad del inmovilismo, o la innovación de la volatilidad en las políticas.

Por otra parte, los principios teóricos de los determinantes de la estabilidad de las políticas provienen casi exclusivamente de países desarrollados, especialmente de Estados Unidos. Es virtualmente nula la bibliografía que busca generar teoría sobre el

fenómeno en países con marcos institucionales e intercambios políticos muy diferentes a los primeros. Esto hace, por ejemplo, que no se tomen en cuenta cuestiones como la llamada brecha de implementación, entendida como la distancia que separa los resultados esperados desde la cúpula política en el diseño de una política y lo que ocurre realmente en la fase de implementación. Dado que en países desarrollados las burocracias son más profesionales, estables y homogéneas, quizás algunas previsiones sobre los determinantes institucionales puedan ser aceptadas fácilmente, pero en otros contextos es más difícil «dar por sentado» el desempeño de la burocracia. Una observación que surge de comparar la cuestión de la inestabilidad de las políticas en países desarrollados y en desarrollo es que el problema tiene una naturaleza diferente en cada uno, que se relaciona con la tensión mencionada anteriormente. En los países centrales, una preocupación recurrente se da en torno a la capacidad gubernamental para romper la inercia de la burocracia y poder así innovar en materia de políticas. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en los trabajos de Huber (1998), Tsebelis (1998), Bawn (1999), Houser y Freeman (1998), Alesina y Perotti (1995) y Roubini y Sachs (1989), en donde se evalúa la capacidad de varios países centrales de reducir déficits fiscales o deudas generados por el gobierno, o bien poder recrear soluciones novedosas para viejas problemáticas. La preocupación por la innovación se produce sobre la base de una burocracia sólida, con poder y eventualmente capacidad para llevar adelante las nuevas políticas. El problema es más bien encontrar los consensos políticos para dicha innovación. En los países más pobres, en cambio, hay mayor preocupación por la estabilidad en general y por poder construir una burocracia estable primero, y con capacidad efectiva de poder innovar después. Es decir, la situación de estos países –y especialmente de América Latina–, se encuentra un paso antes, ya que independientemente de la voluntad política, las burocracias se encuentran atravesadas por una serie de obstáculos que le agregan volatilidad y fragmentación a las políticas.

Dado que la inestabilidad de las políticas se trata del tipo de cuestiones que «afectan a todos y a nadie» al mismo tiempo, no ha existido una problematización lo suficientemente concreta como para encontrar interlocutores políticos o sectores sociales que estén interesados en pensar estrategias activas. A lo largo de estas páginas se ha visto que dichas estrategias podrían existir sin la necesidad de caer en grandes abstracciones, aunque será necesario en el futuro continuar examinando las diferentes facetas del problema.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- AARON, Janine. Growth and Institutions, a Review of the Evidence. *The World Bank Research Observer*, 2000, 15 (1): 99-135.
- AIZENMAN, Joshua y MARION, Nancy. Macroeconomic Uncertainty and Private Investment. *Economic Letters*, 1993, 41: 207-210.
- ALESINA, Alberto y PEROTTI, Roberto. Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries. *Economic Policy*, 1995, 21: 207-248.

- ALSTON, Lee J.; NORTH, Douglass C. y EGGERTSSON, Thrainn (eds.). *Empirical Studies in Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- AUSTEN-SMITH, David y BANKS, Jeffrey. Stable, Governments and the Allocation of Policy Portfolios. *American Political Science Review*, 1990, 84 (3): 891-906.
- BAWN, Kathleen. Players Money and Majorities in the Federal Republic of Germany: Evidence for a Veto Model of Government Spending. *American Journal of Political Science*, 1999, 43 (3): 707-736.
- BERKMAN, Michael B. y REENOCK, Christopher. Incremental Consolidation and Comprehensive Reorganization of American State Executive Branches. *American Journal of Political Science*, 2004, 48 (4): 796-812.
- BRUNETTI, Aymo. Political Variables in Cross-Country Growth Analysis. *Journal of Economic Surveys*, 1997, 11 (2): 163-190.
- CALVERT, Randall L.; MCCUBBINS, Mathew D. y WEINGAST, Barry R. A Theory of Political Control and Agency Discretion. *American Journal of Political Science*, 1989, 33 (3): 588-611.
- CELASUN, Merih y RODRIK, Dani. Debt, Adjustment and Growth: Turkey. En SACHS, Jeffrey y COLLINS, Susan (eds.). *Developing Country Debt and Economic Performance*. Chicago: University of Chicago Press, 1989.
- CINGOLANI, Luciana. *La inestabilidad de las políticas públicas: aportes sobre sus determinantes, sus consecuencias y su abordaje metodológico. Evidencias de Argentina y Brasil (1995-2006)*. Tesis de maestría. Buenos Aires: Universidad de San Andrés, mayo, 2008.
- COX, Gary y MCCUBBINS, Mathew. Bonding, Structure and the Stability of Political Parties: Party Government in the House. *Legislative Studies Quarterly*, 1994, 19 (2): 215-231.
- DENZAU, Arthur y MACKAY, Robert. Gatekeeping and Monopoly Power of Committees: An Analysis of Sincere and Sophisticated Behavior. *American Journal of Political Science*, 1983, 27 (4): 740-761.
- DION, Douglas y HUBER, John D. Procedural Choice and the House Committee on Rules. *The Journal of Politics*, 1996, 58 (1): 25-53.
- DOLLAR, David. Outward-oriented Developing Economies Really Do Grow More Rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985. *Economic Development and Cultural Change*, 1992, 40: 523-544.
- EASTERLY, William y LEVINE, Ross. *Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development*. Washington DC: Center for Global Development, Working Paper 15, 2002.
- EASTERLY, William y REBELO, Sergio. Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics*, 1993, 32: 417-458.
- EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, Dieter y SKOCPOL, Theda (eds.). *Bringing the State Back In*. New York y Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- GRIER, Kevin y TULLOCK, Gordon. An Empirical Analysis of Cross-National Economic Growth. *Journal of Monetary Economics*, 1989, 24: 259-276.
- HAAS, Peter M. When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *Journal of European Public Policy*, 2004, 11 (4): 569-592.
- HALL, Peter. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press, 1987.
- HALL, Peter y TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 1996, 44 (5): 936-957.
- HAMMOND, Thomas H. y MILLER, Gary J. The Core of the Constitution. *American Political Science Review*, 1987, 72: 472-482.

- HAMMOND, Thomas H. y KNOTT, Jack H. Political Institutions, Public Management, and Policy Choice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1999, 9 (1): 33-85.
- HIXON, William y MARSHALL, Brian W. Examining Claims about Procedural Choice: The Use of Floor Waivers in the U.S. House. *Political Research Quarterly*, 2002, 55 (4): 923-938.
- HOUSER, Daniel y FREEMAN, John. Economic Consequences of Political Approval Management in Comparative. *Journal of Comparative Economics*, 2001, vol. 29 (4): 692-721.
- HUBER, John D. How Does Cabinet Instability Affect Political Performance? Portfolio Volatility and Health Care Cost Containment in Parliamentary Democracies. *The American Political Science Review*, 1998, 92 (3): 577-591.
- HUBER, John y LUPIA, Arthur. Cabinet Instability and Delegation in Parliamentary Democracies. *American Journal of Political Science*, 2001, 45 (1): 18-32.
- JONES, Bryan D.; SULKIN, Tracy y LARSEN, Heather A. Policy Punctuations in American Political Institutions. *The American Political Science Review*, 2003, 97 (1): 151-169.
- JÜTTING, Johannes. *Institutions and Development: A Critical Review*. Paris: OCDE, Development Centre Technical Papers 210, 2003.
- KORMENDI, Roger C. y MEGUIRE, Philip G. Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence. *Journal of Monetary Economics*, 1985, 16 (2): 141-163.
- KREHBIEL, Keith. Restrictive Rules Reconsidered. *American Journal of Political Science*, 1997, 41 (3): 919-944.
- LAVER, Michael y SHEPSLE, Kenneth. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press, 1996.
- LEVINE, Ross y RENELT, David. A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions. *American Economic Review*, 1992, 82: 942-963.
- LINDBLOM, Charles. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 1960, 19: 79-88.
- LINDBLOM, Charles. Todavía tratando de salir del paso. En AGUILAR VILLANUEVA, Luis. *Antología de Políticas Públicas*. 4 vols. México DF: Miguel Angel Porrúa, 1993.
- LOWI, Theodore. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, 1964, 16 (4): 677-715.
- MANN, Michael. *The Sources of Social Power*, vol. 1. London: Cambridge University Press, 1986.
- MANN, Michael. El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados. *Zona Abierta*, 1991, 57-58: 15-50.
- MCCUBBINS, Matthew; NOLL, Roger y WEINGAST, Barry. Structure and Process, Politics and Policy: Administrative Arrangements and the Political Control of Agencies. *Virginia Law Review*, 1989, 75 (2): 431-482.
- MCCUBBINS, Mathew D. y SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms. *American Journal of Political Science*, 1984, 28 (1): 16-79.
- MILLER, Gary J.; HAMMOND, Thomas H. y KILE, Charles. Bicameralism and the Core: An Experimental Test. *Legislative Studies Quarterly*, 1996, 21 (1): 83-103.
- MORELLI, Massimo y TERTILT, Michele. *Policy Stability under Different Electoral Systems*. Ohio: Department of Economics of Ohio State University, Working Papers, 2000.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- PEREIRA, Carlos; SINGH, Shane P. y MUELLER, Bernardo. *Political Institutions, Policymaking, and Policy Stability*. Mimeo, 2008.
- PETERS, Guy. *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.

- PIERSON, Paul. Review: When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change. *World Politics*, 1993, 45 (4): 595-628.
- PIERSON, Paul. Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 2000, 94 (2): 251-267.
- PINDYCK, Robert y SOLIMANO, Andrés. *Economic Instability and Aggregate Investment*. Cambridge, MA: NBER Working Paper n.º 4380, 1993.
- RODRÍK, Dani. Policy uncertainty and private investment in developing countries. *Journal of Development Economics*, 1991, 36 (2): 229-242.
- RODRÍK, Dani; SUBRAMANIAN, Arvind y TREBBI, Francesco. Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Integration and Geography in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 2004, 9 (2): 131-165.
- ROGOWSKI, Ronald. Trade and the Variety of Democratic Institutions. *International Organization*, 1987, 41: 203-223.
- ROSE, Richard. Inheritance before Choice in Public Policy. *Journal of Theoretical Politics*, 1990, 2: 263-291.
- ROUBINI, Nouriel y SACHS, Jeffrey. Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *European Economic Review*, 1989, 33: 903-938.
- SABATIER, Paul A. y JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: an assessment. En SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 1999.
- SHEPSLE, Kenneth A. y WEINGAST, Barry R. Structure-Induced Equilibrium and Legislative Choice. *Public Choice*, 1981, 37: 503-520.
- SHEPSLE, Kenneth A. y WEINGAST, Barry R. The Institutional Foundations of Committee Power. *The American Political Science Review*, 1987, 81 (1): 85-104.
- SHIPAN, Charles. Regulatory regimes, agency actions, and the conditional nature of congressional influence. *American Political Science Review*, 2004, 98: 46-480.
- SHIRLEY, Mary M. Institutions and Development. En MÉNARD, Claude y SHIRLEY, Mary M. (eds.). *Handbook of New Institutional Economics*. New York: Springer, 2005.
- SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano. *The Institutional Foundations of Public Policy in Argentina. A Transactions Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- STEIN, Ernesto; TOMMASI, Mariano; ECHEBARRÍA, Koldo; LORA, Eduardo y PAYNE, Mark (eds.). *Informe de Progreso económico y social en América Latina*. Washington DC: Inter-American Development Bank, 2006.
- STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen y LONGSTRETH, Frank (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- TSEBELIS, George. Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism, and Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 1995, 25: 289-325.
- TSEBELIS, George. La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En SAIEGH, Sebastián y TOMMASI, Mariano (comps.). *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba, 1998.
- TSEBELIS, George. Veto Players and Law Production in Parliamentary Democracies: An Empirical Analysis. *The American Political Science Review*, 1999, 93 (3): 591-608.
- TULLOCK, Gordon. Why So Much Stability? *Public Choice*, 1981, 37 (2): 189-202.

- VALDÉS, Juan Gabriel. *Situación actual y perspectivas de América Latina y sus relaciones con Europa. Opiniones de elites funcionarias, político-académicas y empresariales de países de la Unión Europea*. Proyecto Regional PNUD: PAPEP, 2007.
- WEAVER, R. Kent y ROCKMAN, Bert A. (eds.). *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 1993.
- WEINGAST, Barry. The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective with Applications to the SEC. *Public Choice*, 1984, 44 (1): 147-191.
- WEINGAST, Barry y MORAN, Mark. Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission. *The Journal of Political Economy*, 1983, 91 (5): 765-800.
- WEIR, Margaret y SKOCPOL, Theda. Las estructuras del Estado: una respuesta «keynesiana» a la Gran Depresión. *Zona Abierta*, 1993, 63-64: 73-153.
- WILDAVSKY, Aaron. *The New Politics of the Budgetary Process*. 2.^a ed. New York: Harper Collins, 1992.